

Governança, Meio Ambiente e Transição de Paradigmas

Fernando José Pereira da Costa¹
Manoel Gonçalves Rodrigues²

Resumo

Com a crise do Estado do Bem-Estar, emerge o conceito de governança, com as suas diversas definições e concepções. No contexto da proposta de governança surge, e isto é claro no caso brasileiro, a concepção participativa, que vê com desconfiança o Estado enquanto formulador, gestor e executor de políticas públicas, notadamente a nível da esfera técnica e planificadora. A visão participativista, ao contrário de muitas concepções que advogam a participação pública da sociedade civil, em interação com o poder público, desconsidera a função técnico-planejadora do Estado e de sua burocracia, enxergando, inclusive, no desmantelamento do Estado, a oportunidade de avanço a nível de suas propostas e ações. Conclui-se que somente se alcançará a governança estratégica, quando o Estado através do planejamento estratégico agir sinergicamente com a sociedade civil, isto é interação «Estado-sociedade») de modo a assegurar a transição de paradigmas a nível energético e ambiental.

Palavras-chave: Governança Estratégica, Paradigmas, Meio Ambiente

Introdução

A governança, enquanto conceito, aplica-se não somente à esfera corporativa, mas à questão urbana, à componente energética e ao meio ambiente, passando a considerar novos arranjos (político-gerenciais) que dêem suporte à concretização/viabilização de novas práticas que considerem os riscos e oportunidades relativos a uma envolvimento externa cada vez mais volátil, em transformação acelerada e que, no que se refere, de modo mais específico, à governança urbana, pode oscilar entre a chamada democracia participativa e as inter-relações entre o planejamento tecnocrático e a governança comunitária (FREY, 2007, p. 136).

A governança surge, então, como forma de superar o modelo neoliberal de desenvolvimento (muito embora estejam aí situadas as suas raízes teórico-conceituais) e de atender às crescentes demandas da sociedade civil, de forma a estimular ações direcionadas ao Desenvolvimento Sustentável, através das novas tendências da administração pública e da gestão das políticas públicas, bem como ao recurso a novas formas de articulação político-administrativa que representem a transição do princípio

¹ Economista, doutorando em economia pela Universidade de Santiago de Compostela, Espanha (e-mail: fjpcoستا@sapo.pt)

² Engenheiro, doutor em engenharia mecânica com foco em energia e meio ambiente pela Unicamp, Brasil (e-mail: manoel.grodrigues@gmail.com)

da autoridade estatal para a abordagem da gestão compartilhada/interinstitucional (setor público, setor produtivo e terceiro setor).

Pode-se considerar o governo como um entre os muito influentes atores sociais que se encontram envolvidos na formulação/implementação das políticas públicas (FREY, 2007, pp. 137 e 138).

De acordo com Gaventa (2001, pp. 2 e 3), a governança participativa pode servir como alternativa ao ataque neoliberal contra o Estado (desregulação, privatização, redução dos gastos sociais, corte geral dos gastos estatais), no sentido de se opor ao desmantelamento do Estado e propor uma nova forma de intervenção estatal (democrático-participativa e não liberal-econômica).

Estado, Sociedade e Gestão Pública

Um novo modelo de gestão de políticas públicas, no qual o gestor público supere a sua faceta meramente técnica e assumo o seu lado político (processo de negociação com os diversos atores), no contexto de um planejamento estratégico de médio/longo prazo, de modo a dotar as ações governamentais de legitimidade e a viabilizar uma boa governança, introduzindo-se aqui a proposta da democracia participativa, deve ser configurado.

Na sequência disto, apresenta-se a crítica ao Estado centralizador (superação do paradigma tecnocrático), a proposta participativa como forma de superar o modelo autocrático de gestão (participação popular na gestão das políticas públicas) e o abandono dos projetos sociais a partir da hegemonia do neoliberalismo nos anos 70/80 do século XX.

Caberia aqui apresentar a crítica à essa concepção (democrático-participativa). Antes de mais nada, não se crê que seja possível erigir um Estado minimamente eficaz (enquanto ator) a nível da configuração, delineamento, gestão e implementação de políticas públicas, bem como enquanto entidade político-planificadora, descartando-se a técnico-burocracia.

Na verdade, se é fato que o paradigma weberiano teria sido superado, o que se deveria buscar, no contexto de uma abordagem neoweberiana, seria a formação de uma neoburocracia, muito mais profissional, meritocrática e estratégica do que a burocracia weberiana típica. Esta técnico-burocracia de tipo novo estaria de acordo com a busca por um Estado mais flexível, eficiente e estratégico (e até contingencial).

Por outro lado, com relação à questão da crítica à configuração do Estado, há que considerar que o modelo de Estado vertical não pode ser tomado como o vilão de todas as histórias, pois há que recordar que partindo da experiência prussiana, passando pelo projeto varguista e chegando, aos dias de hoje, às pujantes economias do Sudeste Asiático, a concepção vertical-estatista até que não se saiu muito mal. Na verdade, se o estado keynesiano entrou em crise na década de 70 do século XX, cedendo espaço ao projeto neoliberal, o Estado técnico-burocrático-estratégico neoconfuciano parece se encontrar de plena saúde.

De outro modo, abandonar o modelo vertical e caminhar em direção ao modelo horizontal constitui-se em experiência que, na visão deste trabalho, muito dificilmente se realizará por completo, pois por maior (e desejável) que seja o nível de interação «Estado-sociedade», a componente estatal desse binômio terá sempre uma estrutura hierárquico-verticalizada (ainda que esta possa ser minimizada via interação com a sociedade).

A questão, então, passa por se estruturar um Estado moderno e modernizador, com uma neoburocracia (técnico-burocracia neoweberiana), maiores níveis de eficácia/eficiência, uma nova interação com a sociedade, uma estrutura hierárquico-vertical mitigada e uma postura sistêmico-estratégica.

Portanto, a descentralização do Estado, quer a nível político-administrativo, quer em termos da gestão das políticas, quer ainda quanto ao processo de tomada de decisão, é desejável (mormente no contexto de uma maior interação «Estado-sociedade»), mas não se pode esquecer que o Estado necessita de um mínimo de estrutura técnico-burocrático-administrativa para poder delinear/implementar políticas públicas de forma integrada, sistêmica e estratégica.

Na concepção deste trabalho, não se pode conceber o Estado desprovido de uma base orgânico-técnica e de uma estrutura técnico-burocrática para desempenhar minimamente suas funções, mormente a nível do planejamento. Ao se reduzir o poder de intervenção/regulação do Estado e da técnico-burocracia estatal, como pretende a vertente participativa (viés participativista), anula-se a capacidade planejadora (planejamento estratégico) do Estado.

As concepções participativistas reduzem o planejamento estratégico à visão de curto/médio prazo, não considerando que um país ou uma economia, por exemplo, devem ser pensados (estrategicamente) a longo prazo. Ao não se considerar o planejamento (planejamento estratégico) *a la longue*, as concepções participativistas desprezam a visão estratégica e o papel do Estado como agente sistêmico-planificador e promotor/viabilizador de saltos qualitativos importantes a nível do processo de desenvolvimento das sociedades (em termos produtivos, industriais, tecnológicos, educacionais, culturais, etc.).

Cabe registrar que as visões participativistas parecem não discordar de muitas das críticas feitas ao Estado por parte das concepções neoliberais. A crítica maior, por parte das visões participativistas, às políticas neoliberais, parece residir no abandono às políticas sociais.

Os participativistas não buscam corrigir esse aspecto através da reconstrução/modernização do Estado, mas antes pela intensificação da participação e da afirmação do setor público não-estatal (o terceiro setor), composto pelas organizações sociais públicas não estatais, tomando como básico o que deveria estar na ponta do sistema social (FERRAREZI, s/data, p. 1).

As visões da vertente participativa (na verdade, liberal-participativista) face ao Estado, à exceção, em parte, da questão das políticas sociais, em nada diferem do ideário neoliberal. De fato, a visão liberal-participativista, ao direcionar suas baterias contra a estrutura estatal vertical-hierárquica, a técnico-burocracia e a base técnico-planificadora

do Estado, a pretexto de buscar uma maior participação da população, está, na verdade, a questionar o papel do Estado enquanto agente interventor/regulador, político-administrativo e burocrático-planejador. E, com isso, inviabiliza-se a proposta do Estado enquanto delineador/promotor de um planejamento integrado, sistêmico e estratégico. .

O Estado, enquanto delineador, gestor e implementador de políticas públicas, deve promover a formação de capital humano (educação, formação, capacitação e saúde), bem como investir, de forma direta/indireta, em ciência e tecnologia, que se mostram como variáveis estratégicas no âmbito da inserção ativa dos países no quadro da economia mundial (FERRAREZI, s/data, p.3).

Para Ferrarezi (s/data, p. 10), o Estado deve ter sua ação predominantemente voltada para problemas estratégicos (equidade na aplicação de recursos, articulação do econômico com o social, definição das prioridades sociais, estabelecimento das diretrizes gerais de uma política de desenvolvimento, garantia de financiamento das políticas sociais e sinalização da direção dos investimentos), de forma a promover alianças estratégicas e obter sinergias.

Entretanto, na concepção deste trabalho, a postura estratégica do Estado (o principal planejador estratégico) é muito mais ampla e profunda do que esses aspectos pretendem traduzir. O Estado deve ser o agente responsável pelo delineamento/implementação do planejamento estratégico, no qual se consubstanciem todas as esferas da política pública (produtiva, industrial, tecnológica, social, educacional, cultural, etc.), de modo a lhes promover as possíveis interações (ótica sistêmica) e de forma a obter as necessárias sinergias, promovendo, dessa forma, o desenvolvimento econômico e social e uma integração efetivamente ativa na economia mundial.

O Estado, portanto, para além de delineador/gestor das políticas públicas, deve tê-las em consideração no seu processo de planejamento (planejamento estratégico), de modo a considerá-las como elementos estratégicos na alavancagem do processo de desenvolvimento. Considerar o Estado como responsável pelo planejamento estratégico não significa, contudo, que ele abdique de seu papel de interventor (o Estado-empresário, por exemplo) caso isso se faça necessário, ou seja, se tal for estrategicamente importante (Estado dirigista/estrategista).

Portanto, parece ser confuso o argumento do *approach* participativo (que aí coincide com a posição neoliberal) de confundir o Estado burocrático (burocrático-weberiano) com o Estado autoritário-tecnocrático, como parece ser comum, mormente no caso brasileiro, dos autores afetos a tal posicionamento.

Contudo, a abordagem participativa (na verdade, participativista) também o adota ao enxergar, inclusive, como positiva, a *débâcle* do Estado (na verdade, apenas de um tipo de Estado: o keynesiano), considerando-a como benéfica ao avanço do movimento popular-participativo. De fato, quer para a abordagem neoliberal, quer para a concepção participativista, o Estado é o alvo a abater. A vertente participativista (de fato, liberal-participativista) não busca a interação com o Estado (o que é visto como cooptação).

Em razão disto, a vertente participativista não considera, a nível do seu horizonte teórico-conceitual, a hipótese de refundação do Estado em moldes modernos. Um

Estado dotado de eficiência/flexibilidade e constituído por uma técnico-burocracia de tipo novo (a burocracia neoweberiana), mormente no que diz respeito à componente técnico-planificatória, que interaja, de forma dinâmica (e sobretudo estratégica) com o mercado, a ele não se subjugando e a ele não impondo uma prática meramente estatista (mas antes estratégica, sistêmica e interativa).

De fato, o papel estratégico do Estado é fundamental para que venha a reconhecer a incapacidade de investimento/financiamento em algumas áreas, para corrigi-las ou para delinear, junto com segmentos empresariais e demais setores sociais, uma forma de promover os investimentos sem considerar os recursos estatais alocados na totalidade dos empreendimentos. Deste modo, o Estado estrategista pode combinar o estatal-dirigismo com políticas econômico-liberalizadoras, de modo a configurar/implementar a Estratégia Nacional de Desenvolvimento.

Governança e Globalização

Ao se analisar as definições de governança, observa-se que estas adotam uma postura de redução do papel do Estado ou mesmo anti-estatista. Contudo, no entender deste trabalho, o conceito de governança, necessariamente, não precisa se revestir de anti-estatismo, pois o Estado é necessário, mormente num contexto de crise/volatilidade que hoje caracteriza a economia mundial.

Por outro lado, o Estado deve assumir a responsabilidade pelo planejamento estratégico do desenvolvimento nacional, de modo a situar o país face às mudanças que hoje caracterizam o mundo e de forma a inserir a economia (economia nacional), de forma ativa/dinâmica, no âmbito da economia mundial.

De forma mais direta, registra-se que as novas hegemonias (mundiais, regionais e subregionais) representariam a transição da atual ordem unipolar para uma ordem multipolar, o que acentuaria o nível de complexidade do entorno no qual se insere a economia nacional, fazendo com que se busque definir novos instrumentos e metodologias de ação, o que conduziria à ampliação/atualização do conceito de intervenção estatal.

Esta, por seu lado, compreenderia a adoção de uma visão estratégica, sistêmica e prospectiva. Em razão das profundas transformações (econômicas, produtivas, tecnológicas, geopolíticas, geo-estratégicas e político-institucionais) que vêm ocorrendo desde os últimos 20/30 anos do século XX, o contexto internacional está se tornando cada vez mais complexo, volátil e incerto, o que faz do Estado (enquanto mentor/executor do planejamento estratégico) um importante referencial no enfrentamento da turbulência.

Com o acirrar da concorrência, num contexto de fortes mudanças e grandes alterações, marcadas pela questão energético-ambiental, pelos avanços tecnológicos, pela emergência das novas economias e pela redefinição das hegemonias a nível mundial, tem-se um ambiente cada vez mais mutante e instável.

Assim sendo, o Estado planejador estratégico é o elemento fundamental para que o enfrentamento e a ultrapassagem das várias vicissitudes (econômicas, financeiras,

político-institucionais, concorrenciais, geopolíticas, etc.) afetas à envolvimento altamente instável e volátil até que se defina um novo modelo de regulação ou uma nova configuração em termos de paradigma.

Na verdade, conforme é assinalado por Porto (1998, pp. 22 – 27), o planejamento estratégico, tendo como ferramenta central o Plano Estratégico, encontra-se presente nas modernas metodologias direcionadas a dar suporte à busca e alcance de uma vantagem competitiva favorável. Esta, por seu lado, irá resultar de um profundo conhecimento dos fatores internos e externos que atuam sobre a economia do país, indicando as ameaças e oportunidades que devem ser consideradas, bem como as deficiências ou fraquezas que devem ser corrigidas ou mesmo eliminadas.

Desse modo, o Plano Estratégico não pode, de modo algum, ser tido como uma ferramenta passiva ou reativa, mas antes como um instrumento político-gerencial ativo (ou proativo), que promova a adaptação contínua e ativa da economia face a uma envolvente em constante mutação. Assim sendo, o planejamento estratégico, enquanto método de gestão e intervenção governamental, apresenta uma agenda de questões ampla e variada, com destaque para as seguintes: lidar com a complexidade, trabalhar com a incerteza e fazer as escolhas necessárias.

De modo assertivo, consoante o que é registrado por Porto (1998, pp. 27 – 32), com o maior nível de complexidade e incerteza do ambiente externo/interno aos países e suas respectivas economias, fruto das enormes e aceleradas mudanças ocorridas desde então, principalmente a nível da complexidade tecnológica, da competitividade, dos sistemas de regulamentação e dos níveis e formas de regulação, passa a ganhar cada vez maior relevância a análise da ambiência externa.

Com as profundas transformações ocorridas desde os anos 70, o planejamento estratégico será o instrumento a possibilitar um tratamento mais apurado com relação aos rumos desejados e à envolvimento externa, de modo a responder aos desafios apresentados pelos mesmos. A nível do seu ambiente externo, as empresas/organizações de grande porte passam a adotar configurações organizacionais e modelos gerenciais sofisticados, diversificados e descentralizados, o que as faz ir em busca de um tratamento mais apurado com relação à sua envolvimento externa, de modo a responder aos desafios apresentados pela mesma.

É assim que o planejamento estratégico, ao contrário do que afirma uma certa literatura afeta à gestão e à estratégia, ganha relevo como instrumento adequado ao centramento dos países/economias no âmbito de um ambiente mais conturbado e com níveis muitíssimo mais elevados de instabilidade.

O planejamento estratégico, na verdade, constitui-se em referência básica para uma economia, de modo que esta possa assegurar sua continuidade vital e, simultaneamente, adaptar-se à acirrada mutabilidade do ambiente, de forma a alcançar o desempenho sustentável a longo prazo.

O planejamento, a ser implementado pelo Estado de tipo novo (flexível, dinâmico e interativo), fruto da concepção, elaboração e implementação por parte de uma técnico-burocracia renovada (a burocracia neweuberiana) é o planejamento estratégico.

Este, por sua vez, é simultaneamente estratégico, integrado e prospectivo. A concepção prospectiva desse planejamento renovado justifica-se não somente pelo elevado nível de instabilidade e volatilidade que caracteriza os diversos aspectos que envolvem a vida das nações, mas também como elemento sinalizador do futuro desejado.

Dessa forma, o alerta prospectivo e o planejamento estratégico configuram a cultura estratégica das nações/economias com o objetivo de alcançar maiores níveis de excelência e competitividade.

Um dos aspectos mais importantes das últimas três décadas do século XX e do início do século XXI tem a ver com a emergência dos países asiáticos (mormente os do Sudeste Asiático) no contexto da economia mundial. Este fato, dadas as consequências a diversos níveis (econômico, financeiro, industrial, tecnológico, geopolítico, geoestratégico, etc.) e principalmente no que diz respeito à redefinição da configuração hegemônica mundial, insere um significativo grau de instabilidade/incerteza quanto à trajetória a seguir em termos geo-econômicos.

Isto faz com que seja premente que as nações/economias se situem, delineiem o seu futuro e definam o seu rumo/trajetória, o que só se faz dispondo de um sistema de planejamento estratégico verdadeiramente integrado e de fato prospectivo.

Por outro lado, a ascensão asiática fortalece a via estratégico-planificadora, pois foi lançando mão de um efetivo e eficiente sistema de planejamento estratégico que os países asiáticos ultrapassaram seus gravíssimos problemas estruturais, queimaram etapas no seu processo de desenvolvimento e constituíram economias modernas, eficientes, com elevado nível de qualificação de mão-de-obra, dinamismo empresarial e incorporação de alta tecnologia.

Em primeiro lugar há que mencionar os denominados Tigres Asiáticos ou os Quatro Dragões Asiáticos, como os denomina Bustelo (1994, pp. 18 – 21), que se vale também da denominação de Novos Países Industrializados da Ásia (NPIA), para se referir aos casos de Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong³ e Cingapura, cujas economias transformaram-se em líderes do crescimento econômico, com taxas de expansão que chegaram a superar as do próprio Japão. De fato, como bem observa Berzosa (1994, pp. 5 – 7), desde finais da década de 60 do século XX é que os NPIA vêm mostrando um crescimento econômico extraordinário, fruto de um esforço sustentado para aumentar o investimento, o qual, por sua vez, encontra-se muita acima do registrado nos países centrais.

Cabe observar que esse investimento foi financiado com recursos internos, sendo estimulado por uma crescente abertura ao comércio internacional e também por toda uma ordem de mudanças de fundo (fiscais, financeiras e institucionais). No entanto, apesar da forte promoção às exportações e do claro incentivo à iniciativa privada, os NPIA, em momento algum, seguiram um modelo que se guiasse pelo liberalismo econômico.

Na verdade, o modelo de crescimento das economias ocidentais vem sendo questionado, de forma crescente, desde a década de 70 do século XX, época que marca a emergência

³ Já definitivamente integrado à República Popular da China (RPC)

do neoliberalismo. Tal questionamento, em parte, deveu-se à limitação do próprio modelo e, por outra, à intensificação da concorrência mundial, a qual, por sua vez, comprova o fato de ser a Ásia do Pacífico um dos pólos de maior dinamismo e capacidade de crescimento durante os três/quatro decênios.

Para Bustelo (1994, p. 15), o denominado Cinturão do Pacífico (Sudeste Asiático, Austrália, Nova Zelândia e a costa oeste das Américas) pode vir a ser o novo centro da economia mundial, assinalando também que desde os anos 60 do século XX a posição de principal pólo econômico mundial de crescimento se deslocou primeiro para o Japão e depois para o Leste Asiático e Sudeste Asiático.

Conforme observou Bustelo (1994, p. 56), o elevado e acelerado crescimento econômico registrado pelos NPJA contribui, de forma bastante significativa, para que se promovesse o deslocamento do centro de gravidade da economia mundial, com essas economias mostrando-se como cada vez mais competitivas, o que impactaria fortemente a concorrência inter-industrial a nível mundial.

No entanto, a partir de finais dos anos 80 e princípios dos anos 90 do século XX, os NPJA passam a registrar um abrandamento no ritmo de crescimento de suas economias, notadamente nos casos da Coreia do Sul e Taiwan, países que, entretanto, alcançaram não somente níveis muito significativos no que se refere ao desempenho de suas economias, mas também construíram uma base industrial de peso, dotaram-se de um forte estofamento tecnológico e montaram um sistema educacional de qualidade e excelência.

Por outro lado, ganhou força, em meados dos anos 80 do século XX, a idéia de que, nos NPJA, se desenvolvera uma intervenção estatal no sentido de dar sustentação ao mercado (planejamento sustentador do mercado), de orientá-lo e governá-lo, o que teria resultado em uma sinergia pragmática entre Estado e mercado, o que caracterizou o estabelecimento de um intervencionismo promotor do mercado, pelo qual os NPJA haviam conseguido obter alguns bons resultados (manutenção da estabilidade econômica, criação de um mercado competitivo, realização de investimentos em capital físico e humano, condicionamento do apoio às empresas ao cumprimento de objetivos, etc.).

Contudo, na opinião de alguns autores e especialistas, a realidade desenvolvimentista dos NPJA estaria muito mais próxima de ser descortinada pelo enfoque do Estado promotor da aceleração do processo de industrialização e do *catching up* tecnológico (versão revisionista).

Assim sendo, a intervenção estatal foi muito mais importante do que nas economias de industrialização tardia do século XIX. Na Coreia do Sul e em Taiwan, no início dos anos 60 do século transato, registrava-se, apesar dos baixos salários, uma enorme incapacidade competitiva. Em outras palavras, mesmo funcionando corretamente, o mercado, só por ele, não se mostrava capaz de fomentar a industrialização. Portanto, a intervenção estatal não se harmonizou com o mercado, antes viabilizando uma estratégia ativa de industrialização.

É de se notar que ao longo dos anos 90 do século XX, no Japão e na Coreia do Sul, tanto no que se refere aos indicadores de C&T, quanto a outros (registro de patentes, utilização de computadores, uso de Internet, número de artigos científicos publicados,

etc.) o desempenho é superior ao dos EUA. Tal aspecto, parece comprovar que o excelente desempenho das economias do Leste Asiático tem impactos consideráveis a nível de axiomas afetos à teoria do desenvolvimento econômico, contribuindo para a formação de diferentes sistemas organizacionais que constituem, por sua vez, em elementos muito importantes desse debate.

Na verdade, a experiência dos países do Leste Asiático, conforme registra Masiero (2007, pp. 336 – 339), em formação e gestão de recursos humanos, bem como na ausência de fortes disparidades, em termos de ganhos salariais entre níveis hierárquico-profissionais extremos (como parece ser o caso do Japão), em educação e aprendizagem (principalmente nas áreas tecnológicas), em assimilação e inovação de tecnologias, bem como em capacitação, demonstram que esses países estão a formar um grande exército de profissionais capacitados e qualificados para atuar no mercado internacional, atender às necessidades das grandes organizações, assim como das pequenas e médias empresas.

De forma efetiva, os novos produtores e consumidores asiáticos buscarão modos e metodologias mais eficientes a nível da organização da produção, como *just-in-time*, ou do controle da mesma por intermédio de programas de qualidade total, definindo uma trajetória em direção ao contínuo aperfeiçoamento dos negócios, dos métodos de gestão, das configurações organizacionais e institucionais, bem como dos diversos acordos de cooperação em diferentes segmentos de atividade.

Conforme é registrado por Bresser-Pereira (2007, pp. 7 e 8), da mesma forma que o século XX foi marcado pela hegemonia norte-americana, tudo parece apontar para que o século XXI seja o século da Ásia (e não apenas da RPC), já se assistindo, hoje, ao deslocamento do eixo econômico mundial que, durante alguns séculos localizou-se na Europa, passando, no século XX a situar-se nos EUA.

No entanto, se o capitalismo avança, em todas as partes do mundo, girando riquezas e desigualdades, é de observar que em nenhuma outra parte do mundo ele é tão dinâmico quanto na Ásia. Para tal, muito colaborou a cultura comunitária e holística dos países asiáticos, extremamente diversa dos referenciais ocidentais (individualismo e liberalismo), configurando o capitalismo tecnoburocrático, com o Estado assumindo um papel decisivo na formulação/implementação da estratégia.

Por outro lado, os métodos de coordenação e gestão das empresas, ao contrário do que ocorre no mundo ocidental, são pautados pela cooperação e não pela competição, relegando a segundo plano o individualismo. A emergência da Ásia (e não apenas do Leste ou Sudeste Asiático) constitui-se num dos fatos de relevo a marcar o final do século XX e o início do século XXI.

Da interação dinâmica, sinérgica e virtuosa entre o Estado e as empresas (ver os casos de Japão, Coreia do Sul e RPC, por exemplo) surgiram economias industrializadas, tecnologicamente avançadas e fortemente competitivas. Por outro lado, parece que se delineia hoje a formação de um grande sistema asiático, no qual as sinergias por ele possibilitadas converterão o Pacífico no eixo econômico do Século XXI (Sistema Ásia ou Sistema Ásia-Pacífico).

Transição de Paradigmas Energéticos e Ambientais

Os choques petrolíferos da década de 70 assinalam que o paradigma petrolífero começa a dar sinais de esgotamento. Logo, a formação de uma maior consciência com relação aos problemas afectos à ecologia conduzem (muitas vezes de forma equivocada e até fundamentalista) à abordagem crescente dos temas relacionados ao meio ambiente. O que se configura é que a questão ambiental não pode ser tratada separadamente da questão energética. Portanto, pode-se considerar que se vive hoje uma transição do paradigma dos combustíveis fósseis (não renováveis) para o paradigma das energias renováveis.

A transição não é imediata e levará ainda algumas décadas. Entretanto, as fontes energéticas alternativas, ao longo desse período, irão aumentando seu nível de participação em termos da base energético-produtiva, podendo-se mesmo recorrer a determinados recursos energéticos não renováveis, como é o caso do gás natural, menos poluente do que o petróleo e seus derivados e sofisticador de processos e tecnologias.

Portanto, a transição de paradigma (dos combustíveis fósseis para as fontes renováveis de energia) será marcada pela introdução de novas fontes energéticas, pela convivência/cominação e interação destas com as fontes energéticas tradicionais (diversificação crescente da matriz energética) e por um crescente *mix* de fontes energéticas (gestão estratégica da matriz energética).

Com isso, a partir da interação estratégica e crescente entre a política energética e a política ambiental, se delineará a transição de paradigma energético-ambiental. Isto deverá ser incorporado pelo «Sistema Ásia/Sistema Ásia Pacífico», que se deverá orientar de um mero crescimento de índole econômico-industrial para um desenvolvimento efetivamente sustentável (a RPC já parece dar sinais nesse sentido).

A mudança de paradigma energético-ambiental, por levar ainda algumas décadas a se efetivar, representará a entrada em cena de todo um imenso manancial de tecnologias de uso final e de processo. Com isso, inúmeros e interessantes arranjos tecnológico-produtivos poderão vir a ser implementados.

No caso de um país como o Brasil, por exemplo, poderão vir a coexistir, de entre outras (principalmente no que diz respeito à eletricidade), três fontes de energia, a saber: petróleo, álcool e gás natural, ou seja, dois combustíveis de origem fóssil e um energético renovável. As combinações/interações daí advindas são diversas, profundas e variadas, com enormes impactos a nível da base tecnológica. As três poderão conviver simultaneamente atendendo as necessidades energéticas da população e da estrutura produtiva do país.

Contudo, poderão também interagir opções energéticas, como é o caso da combinação gasolina/álcool. Outras diversificações energético-tecnológico-produtivas poderão ser implementadas, com a petroquímica a coexistir com a gasequímica e alcoequímica, o que representaria a diversificação da base energético-tecnológico-produtiva de bens finais/intermediários extremamente importantes a nível da matriz industrial.

Portanto, ainda tomando como exemplo o caso brasileiro, a transição do paradigma dos combustíveis fósseis (petróleo) para o paradigma dos combustíveis renováveis (com

destaque para a biomassa), será intermediada pelo gás natural e pela interação/combinção de combustíveis representativos dos dois paradigmas em questão.

A entrada em cena da biomassa, por exemplo, com destaque para os biocombustíveis (álcool, principalmente), introduzirá outras questões na pauta de discussões, a saber: a concorrência energia/alimentos, o desgaste dos solos por parte das plantações agroenergéticas, o balanço energético das culturas energéticas e a destruição da floresta pela expansão da agroenergia.

Com relação ao conflito «energia x alimentos», será necessário realizar um zoneamento agrícola, de modo a delimitar as áreas plantadas e agriculturáveis destinadas a culturas energéticas, alimentares e de exportação.

Quanto ao desgaste do solo por parte das plantações agroenergéticas, o caso mais notório é o da cana-de-açúcar, que retira muitos nutrientes do solo, problema que pode ser sanado pela utilização do vinhoto (subproduto da produção de álcool) como fertilizante e pelo plantio consorciado da cana-de-açúcar com plantas leguminosas.

No que diz respeito ao balanço energético das culturas energéticas, cabe o registro de que a cana-de-açúcar pode utilizar como fertilizante, para além do vinhoto, o próprio bagaço de cana, o qual também pode ser queimado nas caldeiras, funcionando como combustível, na produção de álcool energético, viabilizando, a nível das unidades alcooleiras e sucroalcooleiras, a autogeração e a cogeração.

Naquilo que se refere à destruição das áreas de floresta (com destaque para a floresta amazônica), cabe definir os limites de expansão da fronteira agrícola-energética, preservando a floresta e ocupando-a de forma racional. A ocupação racional da Amazônia, no contexto do Desenvolvimento Sustentável, passa por incorporar as atividades tradicionais da floresta a um universo de setores de elevado valor acrescentado e segmentos de alto nível de incorporação tecnológica (a indústria farmacêutica e de cosméticos, por exemplo).

Por outro lado, a transição de paradigma energético-ambiental, bem como a gestão da transição do mesmo, notadamente nas grandes metrópoles/megalópoles dos países da periferia/semiperiferia, particularmente nos casos dos grandes conglomerados urbano-populacionais dos países emergentes (São Paulo, Cidade do México, Mumbai, etc.), irá exigir especial atenção para a questão do acúmulo de lixo em gigantescas lixeiras a céu aberto, com enormes inconvenientes a nível de higiene, poluição, transmissão de doenças e comprometimento dos solos e lençóis freáticos.

Portanto, o tratamento e a valorização dos resíduos sólidos urbanos assumem particular importância não apenas a nível de uma melhor qualidade de vida para as populações urbanas, mas também como um importante instrumento de transição/consolidação em termos do novo paradigma energético-ambiental. Isto, porque o aproveitamento do lixo urbano, a partir do seu adequado tratamento em aterros sanitários, terá como produtos o biofertilizante e o biogás.

O primeiro se destinará à fertilização do solo para a atividade agrícola, enquanto o segundo poder-se-á destinar à produção de energia elétrica, ao uso como combustível automotor e, caso se considere a evolução tecnológica (perspectiva dinâmico-evolutiva),

como energético produtivo-industrial. Em ambas as opções, tem-se o objetivo de se desenvolver centros urbanos sustentáveis. Por outro lado, há também a considerar a questão do tratamento de água e esgoto, com o conseqüente aproveitamento do lodo residual (biossólido). O biossólido pode ser aproveitado na produção de fertilizante ou na produção de gás. As possibilidades de destino/direcionamento são basicamente as mesmas que o aproveitamento do lixo. No entanto, nem todo o biossólido pode ser convertido em fertilizantes, em razão da presença de elementos patógenos. Contudo, é sempre possível a utilização do biossólido para a produção de gás.

Assim sendo, também neste caso se estaria a atuar no sentido de criar cidades sustentáveis (um dos aspectos mais importantes no âmbito do paradigma energético-ambiental vindouro).

Por outro lado, a nível da transição energético-ambiental, ganha importância fundamental a questão da conservação e do uso racional de energia. A conservação de energia deve, inclusive, no âmbito do novo paradigma energético-ambiental, bem como na fase de transição interparadigmática, ser considerada como recurso energético.

A conservação/racionalização de energia deve ser vista sob dois prismas básicos, a saber: o das fontes energéticas e o dos segmentos de consumo (PEREIRA DA COSTA, 1990, p. 367). A conservação/racionalização de energia articula-se, de entre outros aspectos, com a mudança nos hábitos de consumo, um dos pontos básicos do novo paradigma energético-ambiental, capaz de viabilizar a ultrapassagem do modelo energívoro.

Ao lado da conservação/racionalização de energia tem-se a reciclagem e o reaproveitamento dos materiais, que se mostram extremamente importantes no que diz respeito a não sobrecarregar ou mesmo desafogar as lixeiras e aterros sanitários urbanos. Para além disso, o reaproveitamento/reciclagem podem reduzir significativamente o consumo de energia ligado à produção desses materiais e produtos. É o caso, por exemplo, do alumínio, insumo básico das modernas sociedades industriais, cujo processo de obtenção é intensivo em energia (basicamente energia elétrica) e no qual a reciclagem tem um papel fundamental, quer a nível do dispêndio de energia, quer em termos da preservação das jazidas do recurso natural que lhe serve de matéria-prima (a bauxita).

Esta mudança de paradigma (ou de paradigmas) torna extremamente volátil, instável e cambiante o entorno no qual se inserem os Estados nacionais. Há, de fato, um contexto de transição, redefinição e instabilidade, que exige a incorporação, por parte do Estado e da técnico-burocracia estatal, a necessidade de incorporar uma visão estratégica, sistêmica e prospectiva.

O moderno planejamento estatal/governamental (sistêmico, integrado e estratégico) representa a planificação do Estado de tipo novo (moderno, flexível e dinâmico), delineado por uma nova técnico-burocracia (a burocracia neoweberiana), estofo técnico-político-burocrático de uma concepção avançada/eficiente de Estado (o Estado estrategista ou dirigista/estrategista), em interação com os segmentos empresariais e vários setores da sociedade civil.

O Estado estrategista é simultaneamente regulador, coordenador e planejador (como ocorre, por exemplo, no Japão e na Coréia do Sul), mas pode também ser interventor, caso isto seja estrategicamente importante/necessário (como acontece, por exemplo, nos casos de Cingapura, Malásia e RPC). As diversas variantes do Estado estrategista refletem os diferentes contextos nos quais se inserem as políticas públicas, a gestão governamental, o nível de importância assumido pela esfera empresarial privada, o grau de participação dos diferentes segmentos da sociedade civil e a função técnico-burocrático-planificadora.

O planejamento estratégico constitui-se, na verdade, em elemento configurador do Estado estrategista, em fator básico no desenvolvimento/inserção tecnológico-produtiva da economia nacional (no contexto da economia mundial) e em ponto de sustentação/viabilização da Estratégia Nacional de Desenvolvimento (Desenvolvimento Sustentável).

Considerações Finais

O planejamento estratégico governamental surge assim como a base da governança estratégica, que concilia a técnico-burocrático-planificação com a participação de segmentos da sociedade civil, tomando como ponto de sustentação a relação «Estado-sociedade».

De fato, a governança estratégica é, simultaneamente, fruto e elemento de sustentação da governabilidade, aqui entendida no bojo da relação/interação «Estado-sociedade». A governança estratégica contraria a visão neoliberal/participativista, ultrapassa o relacionamento governabilidade/governança quanto às visões apresentadas neste trabalho, e toma como lastro diretor a concepção estratégico-pragmática.

O planejamento estratégico, portanto, é a bússola a orientar as economias que o adotam, no sentido destas virem a enfrentar contextualizações envolventes cada vez mais complexas, instáveis e voláteis, de modo a lhes assegurar o estofo necessário para passarem, com sucesso, a transição paradigmática, ou seja, do paradigma dos combustíveis fósseis para o paradigma das fontes renováveis de energia.

Referências

ALONSO, A. & COSTA, V. (s/data): *Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil* [Em Linha]. Disponível em «<http://www.centrodametropole.org.br/ENGLISH/pdf/Angela.pdf>» [Consultado em 04/06/2009]. Conflitos Ambientais na Metrópole. Centro de Estudos da Metrópole – Conflitos Urbanos e Associativismo, pp. 1 – 15.

ARAUJO, V.C. (2003): *A Conceituação de Governabilidade e Governança, da sua Relação entre si e com o Conjunto da Reforma do Estado e do seu Aparelho* [Em Linha]. Disponível em «[http://www.professorvinius.com.br/artigos/imgs/GOVERNABILIDADE E GOVERNANCA \(IIGOV\). pdf](http://www.professorvinius.com.br/artigos/imgs/GOVERNABILIDADE_E_GOVERNANCA_IIGOV.pdf)» [Consultado em 08/06/2009]. DHIAL – Desarrollo Humano e Institucional en América Latina, 13 mayo 2003, pp. 1 – 9.

AZEVEDO (s/data): *Políticas Públicas e Governança em Belo Horizonte* [Em Linha]. Disponível em «http://observatoriodasmetrolopes.net/download/cm_artigos/cm3_9.pdf» [Consultado em 04/06/2009]. Cadernos Metrópole, n  3, pp. 65 – 79.

BERZOSA, C. (1994): «Prologo» in BUSTELO (1994): Los cuatro dragones asiáticos: economia, politica y sociedad. Madrid. ESIC.

BRASIL, F. P. D. (2005): *Participa o Cidadã e Reconfigura o nas Políticas Urbanas nos Anos 90* [Em Linha]. Disponível em «<http://www.xienanpur.ufba.br/113.pdf>» [Consultado em 07/06/2009]. XI Encontro Nacional da Associa o Nacional de Pós-Gradua o e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR. Salvador, 23 – 27 de Maio de 2005. Bahia. Brasil.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2007): «Prefácio» in MASIERO, G. (2007): *Negócios com Japão, Coréia do Sul e China: Economia, Gestão e Rela oes com o Brasil*. São Paulo. Saraiva.

BUSTELO (1994): Los cuatro dragones asiáticos: economia, politica y sociedad. Madrid. ESIC.

BUSTELO (1998): *Teor as contemporâneas del desarrollo econômico*. Madrid. Sintesis.

CAZADERO, M. (1995): *Las revoluciones industriales*. México. FCE.

CÔRTEZ, S. U. (2005): *C ticos e Esperan osos: Perspectivas da Literatura sobre Participa o e Governança* [Em Linha]. Disponível em «<http://www.colufra.umontreal.ca/fr/index.htm>» [Consultado em 10/06/2009]. Conference Luso-Francophone de la Santé (Colufra). Universit  de Montreal. Montreal.

CRISTO, C. M. P. N. (2002): *Prospectiva estratégica: instrumento para a constru o do futuro e para a elabora o de políticas públicas* [Em Linha]. Disponível em «<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043707.pdf>» [Consultado em 05/06/2009]. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 – 1 Oct.

FERRAREZI, E. (s/data): *Estado e Setor Público não Estatal: Perspectivas para a Gestão de Novas Políticas Sociais* [Em Linha]. Disponível em «<http://www.rits.org.br/acervo-d/Ferrarezi.doc>» [Consultado em 11/06/2009], pp. 1 - 28.

FREY, C. (2007): «Governança Urbana e Participa o Pública». RAC-Eletr nica, v. 1, n. 1, art. 9, pp. 136-150- Jan/Abr.

GAVENTA, J. (2001): *Em Dire o a uma Governança Local Participativa: Seis Propostas para a Discussão* [Em Linha]. Disponível em «http://www.ufpa.br/numa/mestrado2008/textos/Gaventa_1.pdf» [Consultado em 09/06/2009]. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento. Universidade de Sussex.

GODET, M. (1991): *Prospectiva y Planificación Estratégica*. Barcelona. S. G. Editores.

GODET, M. (1993): *Manual de Prospectiva Estratégica: Da Antecipação à Acção*. Lisboa. Dom Quixote.

LUCHMANN, L. H. H. (2006): *Os sentidos e os desafios da participação* [Em Linha]. Disponível em [«http://www.unisinos.br/publicações_científicas/images/stories/Publicações/ciências_sociais_v42n1/lígia_luchmann.pdf»](http://www.unisinos.br/publicações_científicas/images/stories/Publicações/ciências_sociais_v42n1/lígia_luchmann.pdf) [Consultado em 08/06/2009]. *Ciências Sociais Unisinos*, 42 (1): 19 – 26, jan/abr 2006. Unisinos.

MARTINS, R. O. (1999): «Os demiurgos do Estado: origens e dilemas da burocracia pública no Brasil». *Revista Múltipla*. Ano IV, vol. 5, nº 7, Dezembro de 1999. Brasília.

MASIERO, G. (2007): *Negócios com Japão, Coréia do Sul e China: Economia, Gestão e Relações com o Brasil*. São Paulo. Saraiva.

MATTOS, P. T. L. (2006): *A formação do estado regulador* [Em Linha]. Disponível em [«http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/viewPDFInterstitial/8752/6575»](http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/viewPDFInterstitial/8752/6575) [Consultado em 21/06/2009].

MILANI, C. (s/data): *Mitos construídos acerca da “participação” no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento: um olhar a partir da experiência brasileira recente* [Em Linha]. Disponível em [«http://www-adm-ufba-br/milani/Mitos_partic_amb_intern.pdf»](http://www-adm-ufba-br/milani/Mitos_partic_amb_intern.pdf) [Consultado em 09/06/2009].

NUNES, D. (2004): «Gestão Urbana e Participação Popular: Um Olhar Brasileiro sobre a Experiência Francesa (1960-2004)». *RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico*. Ano VI. Nº 10. Julho de 2004. Salvador. BA.

PACHECO, R. S. (s/data): *Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e accountability* [Em Linha]. Disponível em [«http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi4..rtf»](http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi4..rtf) [Consultado em 10/06/2009], pp. 11 – 13.

PEREIRA DA COSTA, F. J. (1990): *O Papel da Conservação nas Políticas e Programas Direcionados ao Setor Energético*. Rio de Janeiro. COPPE/UFRJ. Dissertação de Mestrado, 750 pp.

PORTO, C. (1998): «Uma introdução ao planejamento estratégico». *Boletim Técnico do SENAC*, v. 19, n. 2, pp. 22 – 33. Maio – Agosto. Rio de Janeiro.

RIBEIRO et al (1997): *Prospectiva e Cenários: Uma Breve Introdução Metodológica*. Lisboa. DPP. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional.

SILVA, G. T. (s/data): *Gestão Pública e Transformação Social no Brasil* [Em Linha]. Disponível em [«arquivo_65\[1\]-Microsoft Word»](#) [Consultado em 11/06/2009], pp. 1 - 15.